

## O desenvolvimento económico e a política social

Maria Manuela da Silva

*Na sua relação com o desenvolvimento, a política social deve preencher três objectivos: a consecução do mais alto padrão possível de bem-estar para todos os cidadãos, designadamente no que respeita às necessidades fundamentais da pessoa humana; a realização das transformações na estrutura e organização da sociedade que tornem possível um desenvolvimento acelerado, coerente e auto-sustentado; a participação efectiva e responsável do maior número de cidadãos num projecto de desenvolvimento racionalmente escolhido e livremente assumido. A análise dos Planos de Fomento portugueses revela, porém, não só a insuficiência das medidas de política social neles incluídas, como a falta de uma visão integrada do desenvolvimento económico-social.*

### INTRODUÇÃO

A visão mais corrente do desenvolvimento é a que identifica «desenvolvimento com crescimento económico, entendido este como um aumento progressivo do volume de produção de bens e serviços de um país, reflectido em mais altos padrões de consumo. Subentende este conceito que a multiplicação dos bens se traduzirá, necessariamente, em melhor nível de vida. Às vezes o prisma é outro: olha-se o crescimento económico sobretudo como consequência de mais altos valores de produtividade, devidos estes a tecnologias mais aperfeiçoadas ou melhores formas de organização dos mercados.

Consoante se adopta uma ou outra óptica (a do consumidor ou a do produtor), assim a ênfase é posta na melhoria das condições de vida ou na melhoria das condições de produção. Em qualquer caso, procura-se no produto nacional bruto,

expressão quantitativa do valor dos bens e serviços produzidos por um país num ano, o indicador mais significativo do dito crescimento económico.

O recurso da economia a este indicador leva, porém, a que nos contentemos com verificar, por exemplo, que o PNB português anda pelos 120 milhões de contos, que ele era, em 1965, de cerca de 93 milhões, que este indicador deveria ter crescido, no passado recente - os três anos do Plano Intercalar - a uma taxa média de 6% ao ano, que o III Plano actualmente em vigor prevê uma taxa de crescimento médio anual de 7 % e que esta taxa é a mesma que se verifica na economia russa, é superior à francesa (5,5%) ou à americana (3%). Neste contexto, algumas questões se devem pôr. É o que veremos seguidamente.

# I

*Em primeiro lugar, há que fazer notar como o PNB é uma medida equívoca do desenvolvimento.* Pense-se, por exemplo, que tanto a produção de armas como a de bens de alimentação ou vestuário contam identicamente no cálculo daquele indicador. Tão pouco é possível distinguir entre a produção dos bens que se destinam à satisfação imediata das necessidades dos consumidores e a daqueles outros que entram de novo no circuito produtivo e vão servir, a médio ou longo prazo, de multiplicador da riqueza. Mesmo entre os bens de consumo, nenhuma distinção é feita entre os bens que vêm ao encontro de necessidades fundamentais e os que se dirigem antes à satisfação de necessidades consideradas supérfluas ou sumptuárias.

Por outras palavras, e em síntese, o crescimento económico de um país, medido em termos de produto nacional bruto, não é suficiente para garantir o maior progresso social e humano. Tal significa que uma política de crescimento económico se não pode confinar à determinação pura e simples do volume de produto a atingir num determinado período ou da sua taxa de crescimento médio. Se essa política prossegue, em última análise, o bem-estar social e o progresso humano efectivo das populações, terão igualmente que entrar no domínio das opções quanto aos bens a produzir, que o mesmo é dizer às escolhas entre os bens de produção e de consumo e, quanto a estes últimos, entre acelerar a produção de bens para a satisfação de necessidades

fundamentais ou a produção de bens destinados a satisfazer necessidades supérfluas.

Caímos, assim, numa primeira noção de política social. Esta designação poderá dar-se ao conjunto das opções cujo objectivo seja o de orientar o crescimento económico no sentido da maior produção dos bens e serviços que melhor permitirão satisfazer as necessidades fundamentais de cada indivíduo e do maior número possível de indivíduos. E, como estes bens fogem normalmente ao mercado, sobretudo quando se trata de os pôr ao alcance dos indivíduos de mais fracos recursos, o Estado terá que tomar iniciativas bem concretas para fomentar o aparecimento de tais bens ou serviços em condições de possível acesso por parte de todos os cidadãos, incluindo os de mais fracos recursos económicos.

Contam-se entre os bens que se encontram neste caso: a saúde, a instrução nos vários graus de ensino e de acordo com as capacidades de cada um, a habitação adequada às necessidades das famílias, a segurança social generalizada. Ultimamente, começa a incluir-se entre os bens que compõem o nível de bem-estar social também os tempos livres, considerando que estes traduzem uma gama de bens não económicos (isto é, bens que fogem inteiramente ao mercado) tais como: a relação entre as pessoas, a amizade ou a simpatia, a liberdade de dispor de si, etc, bens estes que são indiscutivelmente uma componente importante no teor de satisfação que uma comunidade consegue proporcionar.

A política social visará, pois, e, em primeiro lugar, que o crescimento económico seja devidamente orientado numa dupla perspectiva:

- a) permitir alcançar os mais altos estádios possíveis de satisfação das necessidades fundamentais: saúde, instrução, habitação, segurança social, tempos livres;
- b) garantir o acesso progressivo de todos os grupos aos benefícios tornados possíveis pelo crescimento da economia.

Pode agora perguntar-se: - de que modo se vai alcançar esta meta? Por um lado, reservando investimentos suficientemente elevados para fazer surgir na comunidade os bens em questão, eventualmente à custa de menores

volumes de produção de outros bens considerados supérfluos; por outro lado, seguindo políticas de redistribuição de rendimentos que corrijam as desigualdades de rendimento que espontaneamente tendem a gerar-se.

Anote-se que não bastará, porém, como faz o actual Plano de Fomento, incluir entre os objectivos do Plano uma mera afirmação de princípio quanto à «repartição mais equilibrada do rendimento» ou à «correção progressiva dos desequilíbrios regionais do desenvolvimento» (Base III - III Plano de Fomento). Importa que estes objectivos genéricos se concretizem em metas bem precisas, as quais hão-de dar lugar a um conjunto de medidas de política fiscal conveniente, níveis salariais mais elevados e menos díspares, condições de trabalho desejáveis, adequados investimentos em habitações económicas, em saúde, em instrução, em serviços sociais e de bem-estar social, em sistemas de segurança social generalizada a toda a população.

Neste enunciado, estão contados fundamentalmente dois tipos de medidas:

- as que se destinam a uma acção de correcção das disparidades de rendimento existentes (pela tributação dos rendimentos mais elevados e pela intervenção na formação dos próprios rendimentos - política salarial, por exemplo);
- as que se destinam à redistribuição, pela aplicação dos rendimentos na criação de serviços especialmente destinados às, classes de mais baixos recursos.

## II

Insere-se nesta altura um capítulo destinado à informação do conteúdo do III Plano, no que se refere à política social, entendida nos termos que acabamos de expor. Os valores a referir respeitam apenas à Metrópole.

Dos 112 milhões de contos previstos como investimento a fazer nos 6 anos do Plano, reserva-se para as rubricas que melhor se podem classificar de *sociais*, no conceito atrás definido, cerca de 16 milhões de contos, ou seja menos de 15%, dos quais 8 milhões para habitação e urbanização, 5,6 milhões para educação e investigação e 2,3 milhões para a saúde. Estes valores traduzem uma evolução apreciável quando se comparam com valores do passado, mas não permitem encarar o futuro com optimismo, uma vez que da

sua concretização efectiva pouco mais se pode esperar que uma certa recuperação da péssima situação existente naqueles domínios, a qual os estudos preparatórios do Plano permitam evidenciar. Tal recuperação não será, porém, de molde a permitir colocar-nos no nível dos países europeus como seria meta desejável.

Há, assim, uma certa contradição entre o volume dos investimentos atribuídos aos sectores sociais pelo Plano e a posição de princípio assumida pelo mesmo Plano, que declara terem merecido tratamento preferencial, além da agricultura, os sectores da educação e investigação e da saúde. Isto com o seguinte fundamento expresso no próprio texto do Plano: «trata-se de dois sectores de relevância especial e que, pode dizer-se, são o alicerce, por excelência, do próprio processo de desenvolvimento económico, pois o homem está no princípio e no fim de todo este processo».

Quando se trata de reflectir sobre a realidade portuguesa, ocorre o argumento de que somos um país pobre, de reduzidos recursos e como tal não podemos ter aspirações a níveis muito elevados de satisfação ou bem-estar. Também é frequente invocar a razão de que, tendo-nos lançado só recentemente num surto de crescimento económico, necessário se torna que este atinja primeiro um dado teor e só a partir daí se pense numa política directamente orientada para a satisfação das necessidades.

Julgamos que as duas teses referidas são insustentáveis.

Em primeiro lugar, a que se refere à precariedade dos recursos da economia portuguesa. Em estudo recente, procedeu-se a uma comparação internacional entre o nível de desenvolvimento económico e o nível de vida de uma série de países. Escolheu-se um certo número de indicadores considerados significativos, tanto do nível económico como do nível de vida e de acordo com esses indicadores os países foram classificados em seis grupos, correspondendo a classe I às melhores posições e à classe VI às posições inferiores da escala. Portugal figura entre os países classificados no IV grupo, do ponto de vista dos indicadores económicos (PIB e consumo de energia); está também no IV grupo quanto à mortalidade infantil, esperança de vida à nascença e consumo de calorias/hab./dia; passa, porém para o grupo V,

ao lado do Ghana, Venezuela, Paraguai, Filipinas, Brasil, etc, quanto à taxa de escolaridade<sup>1</sup>.

Mesmo sem sair do espaço europeu, encontramos situações inversas desta, isto é, países em posição económica sensivelmente idêntica à nossa - é o caso da Grécia e da Jugoslávia - mas com nítida melhoria sobre nós no campo da escolaridade (Jugoslávia) ou no campo da saúde (Grécia).

O valor destas comparações reside sobretudo em permitir evidenciar, por um lado, que o crescimento económico não conduz só por si a melhor escolaridade, melhor saúde e melhor nível de satisfação em geral, pois que se podem encontrar desequilíbrios na posição relativa de um país face a outros, de harmonia com os vários tipos de indicadores.

Por outro lado, a comparação a que se procedeu torna patente a necessidade e a importância de uma política definida em relação aos vários sectores sociais. Quer dizer: a consecução de mais altos padrões de satisfação colectiva tem de constituir objectivo de uma política particular que, tendo o seu assento no crescimento económico, oriente este no sentido da satisfação de determinadas necessidades fundamentais, previamente definidas.

Importa agora acrescentar que o grau de satisfação colectiva e bem-estar social não é indiferente ao próprio ritmo do crescimento económico. Isto por vários factores, entre os quais destacaremos apenas dois: a produtividade da mão-de-obra e as condições da sua atracção e fixação numa dada região ou país.

Quanto ao primeiro - a produtividade -, a relação é praticamente unívoca e directa. A produtividade da mão-de-obra depende fortemente do grau de saúde dos indivíduos que compõem a Nação, do seu nível de instrução, para não falar já em outros factores como a habitação, o grau de satisfação em geral, que mais indirectamente, embora de forma não despicienda, vêm também influenciar o rendimento do trabalho.

Quanto ao segundo - a atracção e fixação da mão-de-obra -, basta fazer apelo ao que cada um de nós conhece da situação portuguesa, e que é elucidativo de como a falta de atractivo em matéria de salários, garantia de trabalho, segurança social, nível de vida em geral, têm determinado o êxodo

---

<sup>1</sup> Vd. M. J. Roque de OLIVEIRA e M. do Rosario ANTUÑES, «Análise empírica do equilíbrio socio-económico», *Análise Social*, n.º 19, vol. V - 1967.

rural para as cidades e a emigração para o estrangeiro, com o que isto significa de «sangria» ide potencialidades de recursos humanos e consequente repercussão deste fenómeno no processo de desenvolvimento económico.

### III

Até agora falámos sempre de política social relacionada com o crescimento económico e no contexto de um conjunto de objectivos sociais a alcançar pela via de certo tipo de medidas tendentes à produção de bens e serviços destinados à satisfação de necessidades básicas e postos ao alcance do maior número de indivíduos. Também nos referimos, fundamentalmente, a crescimento económico, embora uma ou outra vez tivéssemos utilizado como seu sinónimo a expressão «desenvolvimento». Ora, nesta identificação está contida uma imprecisão, já denunciada pelos economistas e sobretudo sociólogos e que é rica de consequências práticas. É que o crescimento económico de um país, sobretudo enquanto se vencem as primeiras etapas do crescimento, vai a par com um processo global de mudança da sociedade em que esse crescimento tem lugar. Os mais altos volumes de produção, que são característicos do crescimento, vão gerar - e de certo modo pressupõem transformações mais profundas no tipo de relações que se estabelecem entre as pessoas, nos padrões de atitudes e comportamentos que se geram, nas estruturas e formas organizacionais da sociedade e até nos sistemas de valores existentes.

Esta verificação leva a concluir que o desenvolvimento «é o resultado de um esforço colectivo - esforço de indivíduos, de grupos, do Estado. Mas as possibilidades, os estímulos, a intensidade e a eficácia desse esforço dependem da composição e situação dos grupos na sociedade, da repartição por esses grupos do domínio sobre os recursos de que a sociedade dispõe, das suas capacidade e projectos, da natureza da organização social que os enquadra, dos padrões culturais que modelam o seu comportamento»<sup>2</sup>. Em suma: o arranque de um processo de desenvolvimento depende, decisivamente, de todo um contexto de condições de cultura, estrutura e

---

<sup>2</sup> Vd. A SedaS NUNES, *Sociologia e Ideologia do Desenvolvimento*, Lisboa, Moraes, 2.<sup>a</sup> ed., 1969, p. 169.

organização social. E não apenas o arranque do desenvolvimento, mas também a sua continuidade. Com efeito, não raro se depara com «estrangulamentos» de carácter socio-cultural que dificultam ou mesmo tornam inviável um processo de desenvolvimento auspiciosamente começado.

Concretizemos um pouco. O aparecimento de uma fábrica numa região não significa apenas uma ocasião de emprego alternativo da agricultura ou de uma oficina artesanal já existente no meio. O tipo de trabalho, as relações que se estabelecem - só para citar algumas das coordenadas que entram no processo - são outros tantos factores que afectam os indivíduos nas suas aspirações, atitudes, comportamentos e estilos de vida.

O crescimento económico não se reduz, porém, à criação de umas tantas unidades industriais dispersas aqui ou além. Estas unidades vão instalar-se, em regra, junto, umas das outras para beneficiarem de economias externas, dando lugar ao aparecimento de aglomerados urbanos ou semi-urbanos, nos quais o estilo de vida é radicalmente diverso do dos meios tradicionais. Por seu turno, a economia baseada no mercado, estimulará o consumo, para criar mais produção, através do recurso aos grandes meios de comunicação de massa. A «sociedade de consumo», como se tem chamado à sociedade que nasceu na sequência da Revolução Industrial, é o produto de um processo de mudança global cuja origem se pode associar ao crescimento económico mas que visivelmente o transcende. Guarda-se a expressão «desenvolvimento» para caracterizar este processo cumulativo de mudança ou evolução social, no qual o crescimento económico se inscreve.

A primeira ilação que se tira daqui, com interesse para a política social, é que esta deve também ser considerada como o conjunto de medidas - aliás indispensáveis - que visam ajustar estruturas, organização e cultura ao desenvolvimento, no duplo aspecto: de tornar viável o seu arranque ou permitir que o seu prosseguimento se faça de forma orgânica, coerente e, se possível, propulsiva e auto-sustentada. Neste sentido, a política social visará, simultaneamente, reduzir os obstáculos sociológicos ao desenvolvimento e criar condições que lhe sejam favoráveis.

Entre as medidas a incluir, no primeiro caso, estão, além de outras, as seguintes:



- as políticas contra o analfabetismo e o isolacionismo cultural dos indivíduos e grupos; sabe-se, com efeito, como o baixo nível de instrução condiciona a comunicação e como a falta desta bloqueia a capacidade de aceitação da inovação e do progresso;
- as políticas que tendem a corrigir uma estratificação social demasiadamente acentuada, a qual, como é sabido, impede a mobilidade social e, nessa medida, entrava o desenvolvimento; a estratificação social, por seu turno, é atenuada através de uma série de políticas que visam a democratização do ensino, a redistribuição dos rendimentos, a redução das divergências de níveis de remunerações, etc;
- as políticas que visam esbater a concentração exagerada da propriedade fundiária ou a sua pulverização excessiva; uma e outra situação opõem-se a um programa de adequada utilização da terra;
- as medidas de redução e eliminação progressiva de privilégios indevidos, os quais impedem tantas vezes que se gerem sistemas de competição favoráveis ao progresso.

As medidas até agora referidas têm um carácter correctivo; paralelamente, há que prosseguir uma política social de incentivo ao desenvolvimento, a qual incluirá, entre outros, os aspectos seguintes:

- estímulos para o aparecimento de indivíduos e grupos com capacidade de empreendimento<sup>3</sup>;
- criação de um clima favorável ao progresso, através de meios de comunicação mais controlados pelo público, capazes de se tornarem um veículo condutor do desejo de inovação e progresso e não só de retracção e imobilismo social;
- estímulos à selecção e formação de um escol científico e técnico, aberto à inovação e ao progresso e com capacidade empenhativa na acção.

---

<sup>3</sup> Recorde-se aqui a política seguida em França em ordem ao estímulo dos jovens agricultores a tomarem decisões, através de medidas indirectas que favoreciam a reforma dos pais cujas propriedades passassem para a administração de descendentes.

Uma segunda consequência terá, se possível, implicações ainda mais fundas para a política social.

Com efeito, podem definir-se contextos diferentes do mesmo crescimento económico. Dito por outras palavras, uma mesma meta de crescimento pode alcançar-se com processos de desenvolvimento diversos. E, se assim é, há que pôr o problema da opção quanto ao tipo de evolução desejada e há que dispor de critérios para apreciação de cada uma das hipóteses. Sem nos referirmos de momento à valoração destas várias hipóteses alternativas, valoração que tem necessariamente que ver com a concepção que se possui do homem e da sociedade, importa, porém, salientar o relevo que ganha, a essa luz, a participação efectiva e responsável dos indivíduos na selecção de uma hipótese de desenvolvimento de entre as hipóteses possíveis.

À semelhança do que se passa com cada indivíduo que faz o seu projecto de vida, o desenvolvimento é para a sociedade como que um projecto de vida colectiva que deve ser consciente e racionalmente escolhido. As técnicas modernas - ainda incipientes, é certo - permitem, no entanto, estabelecer, com razoável rigor, as hipóteses alternativas da consecução de determinadas metas. A fixação dessas metas e a escolha das hipóteses parece revestir-se da máxima importância e justificam uma participação ampla de todos nas opções a fazer. Não se cuida de saber se os homens da sociedade moderna estão ou não interessados nesta participação e aptos à sua efectivação. Parece até que a realidade mostra certa passividade e desinteresse pela vida social à medida que cresce o nível de bem-estar, e vários são os sociólogos que têm chamado a atenção para este fenómeno. Começaram, todavia, a surgir, aqui e além, sinais de insatisfação por uma sociedade de bem-estar material não livremente assumida e conscientemente orientada.

Seja como for, parece-nos que a participação efectiva e responsável no devir da sociedade é postulada pela envergadura da tarefa a realizar e pelas possibilidades de opção criadas pela técnica. Com efeito, justamente em contraste com a sociedade tradicional, caracterizada esta por uma estabilidade de estruturas e de uma ordem social que a todos se impunha, a sociedade industrial surge como uma força dinâmica capaz de criar situações diversas a que correspondem outras tantas possibilidades de evolução. Vale a pena citar VIAU, em reforço da afirmação feita: «O aparecimento da sociedade industrial

mudou substancialmente as condições materiais e culturais necessárias para a participação no governo da cidade. Um conjunto complexo de factores, entre os quais se conta o desenvolvimento das ciências e das técnicas, uma elevação dos níveis de vida, uma multiplicação dos grupos e de novos tipos de relações, um contexto ideológico mais aberto, são factores que transformaram a sociedade numa organização racional,, ou que tende a sê-lo»<sup>4</sup>.

A necessidade de fazer intervir todos os cidadãos num processo que a todos interessa, porque a todos respeita, e a todos, em última análise, afecta, traz à política social uma dimensão nova, que é a de tornar possível aquela participação, a todos os níveis da população. E porque o interesse e capacitação das pessoas para a participação não surgem espontaneamente, a política social deverá definir uma estratégia adequada em ordem à participação no desenvolvimento. Normalmente esta estratégia deverá incluir:

- meios de informação e comunicação;
- identificação e formação de elementos, em vários níveis, com capacidade de empreendimento e liderança;
- criação de grupos locais de discussão e interesse pelo desenvolvimento;
- meios de aproximação entre a Administração, os Serviços e as populações que servem, de molde a favorecer a convergência de esforços;
- o incentivo ao progresso através da ajuda directa na satisfação de necessidades sentidas pelas populações;
- estímulo dos órgãos representativos das forças sociais, de molde a torná-los aptos a desempenharem um papel de intervenção responsável no processo de desenvolvimento.

## CONCLUSÃO

Falámos de desenvolvimento económico e política social e considerámos esta em três acepções diferentes, embora convergentes. Recapitulando, diremos que, na sua relação com o desenvolvimento, a política social deve preencher três objectivos:

---

<sup>4</sup> Vd. VIAU, «La participation, mythe ou necessite» *Economie et Humanisme*, 162, Julho-Agosto, 1965.

- a consecução do mais alto nível possível de bem-estar para todos os cidadãos, designadamente assegurando que fiquem satisfeitas as necessidades fundamentais da pessoa humana - saúde, instrução, habitação, tempos livres;
- a transformação de estruturas e organização social, em ordem a facilitar o arranque e prosseguimento de um processo de desenvolvimento acelerado, orgânico, coerente, propulsivo e auto-sustentado;
- a participação efectiva e responsável do maior número de cidadãos, de sorte que o desenvolvimento seja conscientemente assumido como um projecto de vida colectiva racionalmente escolhido e livremente assumido.

Diremos, a terminar, que a posição que tomámos assenta numa concepção do desenvolvimento orientado para o homem, para o seu bem-estar material, mas este integrado na perspectiva mais ampla de uma realização pessoal e comunitária.

*Janeiro de 1969.*